

Introducción



Una forma importante de ejercer activamente la ciudadanía consiste en vigilar los informes estatales sobre el cumplimiento de los derechos humanos. Este libro recoge de manera sistemática la experiencia de monitoreo del informe de cumplimiento del más importante instrumento de derechos humanos de las mujeres: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (la CEDAW, por sus siglas en inglés). Este proceso es inédito en el Paraguay, ya que nuestro país está recientemente vinculado a los sistemas de protección de derechos humanos, como nueva es nuestra frágil democracia y aún débiles las instituciones que deben garantizar los derechos de todas las personas por el solo hecho de ser seres humanos.

Se trata de un material que comparte la experiencia de vigilancia ciudadana y de incidencia internacional y nacional, liderada por dos redes feministas del Paraguay, así como los productos que han resultado de ese proceso. El objetivo del presente volumen es transmitir los conocimientos adquiridos, a la comunidad nacional e internacional y muy especialmente a las organizaciones de derechos humanos, al movimiento feminista y al movimiento amplio de mujeres.

Se ha considerado que para comprender la dimensión del proceso era necesario incluir en esta publicación algo más que la experiencia de las organizaciones no gubernamentales. Es por eso que se presenta también un conjunto de documentos gubernamentales y del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (el CEDAW). Muchos de esos documentos son accesibles mediante la web. Sin embargo, para llegar a ellos hay que tener acceso a Internet, y es sólo un pequeño sector de la población paraguaya el que cuenta con esta importante tecnología de información y comunicación. Pero además, porque se consideró que una adecuada transmisión de la experiencia requiere de una sistematización del conjunto del proceso con las visiones de los diferentes actores que participaron en el mismo.

LA CEDAW Y LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR

Paraguay ratificó sin reservas la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) (Ley N° 1.215/86) y su Protocolo Facultativo (por Ley N° 1.683/01), con lo que pasó a ser Estado Parte de estos importantes instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres y a reconocer la competencia del órgano creado (el Comité) para la vigilancia internacional subsidiaria de la aplicación por parte del Paraguay de los compromisos legales asumidos con la ratificación de la CEDAW. El Comité se compone de 23 expertas/os en derechos humanos de las mujeres, que son nombradas/os por la asamblea de Estados partes de la CEDAW, y se distribuyen proporcionalmente de acuerdo a las reglas de representación regional y cultural que se utilizan en los órganos de Naciones Unidas.

Los mecanismos de vigilancia suponen básicamente tres procedimientos: un mecanismo procesal para la recepción de quejas o denuncias de mujeres víctimas de una violación de la CEDAW por parte del Estado (arts. 1-7 del Protocolo Facultativo); un procedimiento de investigación de situaciones graves o sistemáticas de violaciones de derechos reconocidos por la CEDAW (arts. 8-9 del Protocolo Facultativo); y un mecanismo de presentación cada cuatro años de un informe estatal sobre la aplicación, cumplimiento y progresos alcanzados en la aplicación del tratado en la jurisdicción interna del Estado parte (art. 18 de la CEDAW). Este último es el procedimiento ordinario de vigilancia del

Comité, y el mecanismo de vigilancia *par excellence* en los sistemas de protección internacional de derechos humanos¹.

La obligación de presentar informes periódicos implica que los Estados presenten ante los organismos de seguimiento, información vinculada a la exposición de normas legislativas relacionadas a los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales. Además deben informar sobre las decisiones de los tribunales y otras prácticas de las autoridades públicas, los progresos logrados y las dificultades y obstáculos con que el Estado tropieza para poder cumplir a cabalidad con los compromisos asumidos, así como cualquier otra información relevante, como estadísticas e indicadores, que permitan mostrar el grado de aplicación y goce efectivos por parte de las personas de los derechos reconocidos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló en su Observación General N° 1, en una interpretación que es posible extenderla a cualquier mecanismo de informes periódicos, que este mecanismo de vigilancia internacional cumple básicamente con cinco objetivos:

- el primer objetivo es “asegurar que se emprenda un examen amplio de la legislación, las normas y procedimientos administrativos y las diversas prácticas nacionales” para adecuarlas a los estándares internacionales;
- en segundo lugar, los informes periódicos ayudan a vigilar “de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos y, por consiguiente, se mantenga al corriente de la medida en que todos los individuos que se encuentran en su territorio o bajo su jurisdicción disfrutan, o no disfrutan, de los diversos derechos”;
- un tercer objetivo, derivado del diagnóstico y conocimiento de la situación, se relaciona con la adopción de políticas públicas, ya que los informes proporcionan “una visión general y detallada de la situación existente, y esta visión resulta importante sobre todo porque proporciona una base para elaborar políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas a la situación, entre ellas el establecimiento de prioridades”;
- en cuarto lugar, el proceso de presentación de informes facilita que el Estado someta sus políticas públicas al debido escrutinio ciudadano local y de mecanismos internacionales, y para “estimular la participación de los diversos sectores económicos, sociales y culturales de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes”;

¹ Por ejemplo, son usados estos mecanismos de reportes periódicos obligatorios por el Comité de Derechos Humanos (para el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 40), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (respecto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 16 y 17, y la resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social), el Comité contra la Tortura (respecto de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, art. 19), el Comité de Derechos del Niño (para la Convención de Derechos del Niño, art. 44), el Comité para la Eliminación Racial (respecto de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, art. 9), el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (para la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, art. 73), el Consejo de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (respecto de los convenios de la OIT), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (respecto de los Protocolos de Buenos Aires y de San Salvador, en materia de derechos económicos, sociales y culturales), el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (para la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, art. VI), la Comisión Interamericana de Mujeres (para la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belem do Para», art. 10)

- por último, el mecanismo sirve para que tanto el Estado como el organismo internacional competente tengan una base sobre la cual “puedan evaluar de manera efectiva la medida en que se han hecho progresos hacia el cumplimiento de las obligaciones”.

Los informes de los Estados ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, son estudiados por un grupo de trabajo en sesiones previas cerradas al público, tras lo cual el grupo de trabajo eleva una lista de preguntas y cuestiones que no resultaron del todo claras, completas o bien informadas, para que el Estado responda y complete de ese modo la información. Tanto el informe gubernamental como las respuestas a las preguntas transmitidas por el grupo de trabajo presesional son estudiados en una sesión pública de diálogo con representantes gubernamentales que concurren hasta la sede de estos organismos para presentar el informe y responder a las preguntas que ahí mismo se les formulen.

El 14 de enero de 2005, durante su 32º período de sesiones, el Comité CEDAW examinó en sesión pública al Estado del Paraguay. En esa ocasión, se presentaban simultáneamente los informes tercero y cuarto combinados y el quinto informe periódico sobre el grado de cumplimiento y los progresos alcanzados en la aplicación de la CEDAW en el ámbito nacional. Anteriormente, en 1996, el Paraguay había presentado el informe inicial y el segundo.

El Comité resuelve, tras la lectura y consideración de los informes de los Estados parte, la aprobación de un documento de observaciones donde señalan los aspectos considerados en la sesión de examen, resaltan y felicitan al Estado por los aspectos positivos, pero señalan con toda claridad y franqueza los aspectos que son preocupantes, los retrocesos o la falta de avance en el disfrute de los derechos, finalizando con una serie de recomendaciones y cursos de acción.

EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Todos los organismos internacionales de derechos humanos, incluido el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, mantienen la práctica de considerar informes alternativos y recibir las delegaciones de la sociedad civil de los Estados informantes, entre otras fuentes de información complementaria.

La tarea de elaborar un relatorio, que sea exacto en su información y participativo en su proceso de consulta, que conteste o proporcione mayores datos que los producidos por el Estado, y que pueda ser presentado en el marco de estrategias de incidencia y diplomacia ciudadana en la sede de estos comités, puede resultar aparentemente fuera del alcance del movimiento social o de sus prioridades. Sin embargo, estos relatorios alternativos pueden llegar a tener una gran incidencia a la hora de que los comités formulen sus observaciones finales o de conclusión. De igual modo, las observaciones de conclusión convenientemente difundidas y utilizadas pueden ser aprovechadas por el movimiento social de un país para forzar cambios, implementar políticas o establecer mesas de negociación para el cumplimiento de las recomendaciones.

En ocasión de la presentación del *Tercer y Cuarto Informes Periódicos combinados* y del *Quinto Informe Periódico* por el Paraguay al Comité de la CEDAW, dos articulaciones de

organizaciones de mujeres, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay) y la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), con los aportes y la adhesión de 24 organizaciones, lideraron el proceso de elaboración y presentación de un informe sombra que contestó y complementó la visión presentada por el Estado respecto de la vigencia real de los derechos humanos de las mujeres en el país.

CONTENIDO DOCUMENTAL DE ESTA PUBLICACIÓN

Este libro, como su propio título lo indica, presenta *in extenso* el Informe Sombra que CLADEM Paraguay y la CMP elaboraron y presentaron ante el Comité de la CEDAW. Pero este trabajo no se limita a eso.

En primer lugar, porque recupera el proceso de trabajo. En segundo lugar porque presenta toda la documentación oficial del proceso de examen de Paraguay ante el Comité de la CEDAW, que abarca los siguientes materiales: los tres informes presentados por el Paraguay (el tercero y cuarto combinados y el quinto), la lista de preguntas que le formula el Grupo de Trabajo Presesional, y que se refieren a temas que no fueron suficientemente aclarados por los informes enviados, las respuestas por escrito a esa lista de preguntas y cuestiones que envía el Estado de Paraguay, y por último, las Observaciones Finales que emite el Comité tras el proceso de examen. Como referencia obligada, también se incluyen las Observaciones Finales que ya el Comité emitiera en 1996, sobre cuyas recomendaciones incumplidas vuelve a reiterar observaciones. Estos documentos oficiales están incluidos en el anexo al Informe Sombra, y decidimos publicarlos en versión facsimilar, respetando el formato original e, incluso, la falta de una debida corrección y edición.

Con toda esta documentación, completamos el ciclo del examen periódico de los Estados partes, que comprende: la presentación del informe estatal, la lista de preguntas del Comité, las respuestas escritas a las preguntas y las observaciones finales. Toda esta documentación oficial del Estado paraguayo y del sistema universal de protección de los derechos humanos se encuentra disponible en la web <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

Para leer adecuadamente el Informe Sombra, es necesario tener a mano los informes gubernamentales a los que contesta y a los cuales se refiere constantemente. Pero esta no es la única razón que nos motiva a incluir estos documentos en el anexo de este libro. El motivo es que consideramos prioritario que las mujeres y la ciudadanía en general conozcan qué es lo que su gobierno informa ante los organismos internacionales, a qué se obliga y cuáles son los compromisos y recomendaciones que debe cumplir. El requisito previo a la existencia de un orden político democrático, que no discrimine a las mujeres ni a ningún otro colectivo social excluido, es el acceso irrestricto a la información pública como mecanismo de control de las autoridades y base para la exigibilidad de los derechos.

Desde el punto de vista jurídico, todos estos documentos, incluidas las observaciones finales del Comité CEDAW, deben ser difundidos por el Estado, por tratarse de instrumentos legales de carácter vinculante. Sin embargo, hasta ahora el Poder Ejecutivo no los ha publicado en el Registro Oficial. Sería deseable incluso una difusión en formatos más accesibles para una población mayoritariamente iletrada.

Contar con gobiernos que se sometan a la rendición de cuentas, al libre acceso a las fuentes públicas de información y al escrutinio ciudadano, aún sigue siendo un anhelo. Es por eso que consideramos que con esta publicación, estamos contribuyendo como sociedad civil, a hacer parte del trabajo de difusión pública de los instrumentos de derechos humanos de las mujeres y promoviendo el acceso a la información sobre la gestión gubernamental. Este libro, además, es una reafirmación del compromiso de las editoras con el seguimiento de la acción, porque contiene la documentación esencial para cualquier plan de monitoreo y exigibilidad del cumplimiento de las recomendaciones por parte de la sociedad civil.

SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO Y ANÁLISIS DE RECOMENDACIONES

Quisimos que este libro, además de reunir y difundir información, sirviera para sistematizar y recuperar la experiencia de hacer un informe sombra a la CEDAW, para que pudiera ser útil a las personas que decidieran utilizar este mecanismo en el futuro, o cualquiera de los instrumentos internacionales que establecen similares mecanismos. Es así que, en sus primeras páginas, este libro trae tres artículos introductorios sobre el proceso de elaboración, el cabildeo ante el Comité y el valor de las recomendaciones.

En el primero de ellos, que se titula *Así lo hicimos*, Elba Núñez y Line Bareiro recuperan y sistematizan los elementos clave que permitieron realizar un informe que debió salirse de los modelos conocidos para resolver con creatividad los problemas que planteaba el confuso reporte gubernamental sobre el que se debía contrainformar. Si bien esta ocasión fue la primera vez que las organizaciones de mujeres presentaron un informe sombra, el artículo rescata todos los antecedentes de la utilización de la CEDAW por parte del movimiento de mujeres en Paraguay en la conquista de sus derechos. Elba coordinó del proceso de elaboración del informe sombra y Line tuvo a su cargo la dirección académica del mismo.

María Molinas y María Graciela Mendoza reseñan en el artículo *Presentación del informe sombra ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, el proceso de presentación y lobby durante la 32ª sesión del Comité, y de las acciones de vigilancia ciudadana durante la audiencia de examen del informe gubernamental. En el artículo destaca por su importante valor documental la transcripción literal de la presentación formulada por las organizaciones de la sociedad civil ante el Comité, así como la descripción de la audiencia de examen del informe estatal y del diálogo mantenido por las expertas/os del Comité con la delegación gubernamental. Las autoras del artículo fueron las representantes de la articulación CLADEM – CMP que presentaron el informe sombra ante el Comité, por lo que se trata de un relato de primera mano. El artículo concluye con los aprendizajes y elementos clave que permitieron el éxito de esta acción de incidencia ciudadana.

Por último, Hugo Valiente presenta en el artículo *Las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Paraguay (1996 – 2005)*, una sinopsis comparativa de las recomendaciones que el organismo formulara en 1996 y 2005, y cómo éstas vienen a fortalecer las demandas planteadas por la sociedad civil. Además de esto, el autor realiza una aproximación desde los principios del derecho internacional de los derechos humanos acerca del carácter obligatorio de estas recomendaciones y de la manera en la que obligan a actuar a los Estados a las que van dirigidas.

De este modo, las organizaciones editoras del libro también nos planteamos hacer un ejercicio de responsabilidad política y social, mediante la debida *rendición de cuentas* sobre las acciones llevadas a cabo y los logros obtenidos ante la sociedad y las mujeres paraguayas en general, y, en particular, ante las organizaciones que dieron su respaldo al informe sombra y avalaron que la presentación también se hiciera en su nombre.

Queremos agradecer a todas las personas y organizaciones que apoyaron el proceso de elaboración, la actoría social y pública, la presentación del informe sombra y la publicación de este material. Especialmente al International Women's Rights Action Watch - IRAW Asia Pacific, a HIVOS, al Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA y a ICCO – Agencia Intereclesiástica para el Desarrollo, cuyos apoyos fueron imprescindibles para esta acción.

Finalmente, expresamos nuestra gratitud a Asque Eurides Modesto Gómez, artista del pueblo nivaklé, por habernos autorizado a reproducir parte de su obra en este libro. Las imágenes proceden de la serie *Cayin Ô Clim Lhavos - Nosotros, gente de Cayin Ô Clim*, en la que Eurides revive la vida de los hombres y mujeres del pueblo nivaklé en el barrio obrero indígena de la colonia Neuland, de la que él es oriundo. La imaginería de Eurides, encabalgada entre la nostalgia de un pasado chaqueño de libertad y abundancia para los pueblos indígenas, la belleza intemporal del mito y el cotidiano de despojo y colonización es una fascinante muestra de la diversidad y riqueza multicultural del Paraguay y de su gente, siempre de vuelta de las afrentas y del olvido para defender sus derechos con dignidad.